

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA

Consejero Ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y
RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado: 25000-23-37-000-2012-00118-01 (20694)
Demandante: BIENES Y COMERCIO S. A.
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO
Temas : CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO
LOCAL

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 25 de septiembre de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que accedió a las súplicas de la demanda. En la parte resolutive dispuso lo siguiente:

"PRIMERO. DECLÁRASE LA NULIDAD de la Resolución N° 49043 de 14 de enero de 2011 proferida por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, por medio de la cual se asignó la contribución de valorización por beneficio local establecida en el Acuerdo 180 de 2005 al predio denominado Barrancas Serrezuelita de propiedad de la sociedad Bienes y Comercio S.A. y de la Resolución N° 49861 de 7 de marzo de 2012, que confirmó la anterior por vía de reconsideración.

"SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la sociedad Bienes y Comercio S.A., no está obligada al pago de la contribución de valorización asignada y liquidada en los actos demandados.

"TERCERO. No se condena en costas."

ANTECEDENTES

El Concejo Distrital de Bogotá, D.C., mediante el **Acuerdo 180 de 2005**, autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local destinada a financiar la construcción del Plan de Obras [Anexo 1] que integran los sistemas de movilidad y de espacio público contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo. Además, asignó al Instituto de Desarrollo Urbano la distribución, asignación y recaudo de dicho gravamen.

Por medio de la **Resolución N° VA 001 de 30 de noviembre de 2007**, el Instituto de Desarrollo Urbano asignó la contribución de valorización por beneficio local en la zona de influencia 1 del Grupo 1 de obras del Sistema de Movilidad que hace parte de la Fase 1, establecida en el Acuerdo 180 de 2005, *"a los predios beneficiados que se encuentran dentro de la zona*

de influencia delimitada en el Anexo N° 3 del mismo y que aparecen con su respectiva liquidación en listado que identifica los numerales 000000001 al 000418036 consecutivos, que hacen parte integrante del presente acto administrativo y en particular para el predio identificado con la siguiente información: /Sujeto pasivo: Bienes y Comercio S.A. /Dirección predio: KR 2 110 77 /Dirección notificación: KR 2 110 77”¹. [Los datos del predio indicados en este acto son los siguientes] /Numeral: 000066053. /Sector catastral: 008408 11 09 00000 /Chip: AAA0102APAF /Cédula catastral: UQ D109 2 19 /Folio matrícula: 50N-77372 [...]”.

El 1º de julio de 2010, la representante legal de la actora radicó ante el IDU, bajo el número 2010-526-009469-2, la solicitud del paz y salvo por concepto de valorización del predio *“Lote contador identificado con la matrícula inmobiliaria N° 50N-20465199, Chip AAA0190HOBS”*².

El 12 de julio de 2010, mediante *“Planilla de Incorporación”*, la Subdirección Técnica de Operaciones incorporó *“el registro censal identificado con CHIP AAA0142LBYN [predio Barrancas Serrezuelita] por valorización beneficio local Fase 1 Acuerdo 180 de 2005 zona de influencia 1 grupo 1 sistema de movilidad toda vez que se omitió en la asignación de esta valorización Resolución 1 del 30 de noviembre de 2007”* e indicó los factores de liquidación y los anexos correspondientes³.

El 14 de julio de 2010, la Subdirección Técnica de Operaciones, mediante memorando STOP 20105760048013, envió a la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones la documentación relacionada con el estudio técnico para el análisis de la viabilidad jurídica de la asignación del gravamen de valorización por beneficio local para, entre otros, el predio BARRANCAS SERREZUELITA⁴.

La Subdirectora General Jurídica del IDU, mediante la **Resolución N° 49043 del 14 de enero de 2011**, adicionó la Resolución VA001 de noviembre 30 de 2007, en el sentido de *“ASIGNAR el mencionado gravamen al predio ubicado en BARRANCAS SERREZUELITA con Chip AAA0142LBYN, identificado con la matrícula inmobiliaria N° 50N-20346455”*, cédula catastral UQ R 2657, en cuantía de \$57.096.698⁵.

Contra el acto anterior, la actora interpuso el recurso de reconsideración⁶, decidido mediante la **Resolución N° 49861 del 7 de marzo de 2012**, en el sentido de confirmar el acto recurrido⁷. Este acto fue notificado personalmente el 16 de abril de 2012⁸.

¹ Fl. 32

² Fl. 34

³ Fl. 35

⁴ Fl. 37

⁵ Fl. 39 [En la demanda la actora acepta que la Resolución 49043 fue notificada el 11 de marzo de 2011].

⁶ Fl. 44

⁷ Fl. 60

⁸ Fl. 80

DEMANDA

El 16 de agosto de 2012, BIENES Y COMERCIO S.A., en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), formuló las siguientes pretensiones:

“2.1. Pretendemos que se declare la nulidad de la Resolución N° 49043 del 14 de enero de 2011 mediante la cual el IDU resolvió asignar contribución de valorización al predio denominado ‘Barrancas Serrezuelita’; y de la Resolución N° 49861 del 7 de marzo de 2012 mediante la cual el IDU resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra aquella, confirmándola.

2.2. Como restablecimiento del derecho, pretendemos que se ordene a la entidad pública demandada, reconocer que el artículo 7° del Acuerdo 180 de 2005, de pleno derecho, perdió fuerza ejecutoria el 20 de octubre de 2010; que por esta razón el IDU perdió la oportunidad para incorporar y asignar la contribución de valorización autorizada por dicho acuerdo; y que en consecuencia, la sociedad BIENES Y COMERCIO S.A. no está obligada a pagar la contribución de valorización que los actos administrativos demandados imponen a su cargo”.

Invocó como disposiciones violadas las siguientes:

- Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.
- Artículos 47, 48, 56 lit. f), 72 y 74 del Acuerdo 7 de 1987.
- Artículo 7° del Acuerdo 180 de 2005.

El concepto de la violación se sintetiza así:

Los actos demandados se fundamentan en el artículo 7° del Acuerdo 180 de 2005, norma que perdió fuerza ejecutoria.

El Acuerdo 180 de 2005 fue publicado el 20 de octubre de 2005 y adquirió firmeza el 20 de octubre de 2010. Transcurrieron más de cinco años sin que el IDU notificara a la actora el acto administrativo de liquidación de la contribución de valorización autorizada por dicho Acuerdo, respecto del predio “Barrancas Serrezuelita”, identificado con la matrícula inmobiliaria N° 50N-20346455.

Por tal razón, frente a dicho predio, el artículo 7° del Acuerdo 180 de 2005, que ordenaba liquidar la contribución, perdió su fuerza ejecutoria, “porque llegado el 20 de octubre de 2010 el IDU no había cumplido totalmente el procedimiento establecido por los artículos 72 y 74 del Acuerdo 7 de 1987 ‘Estatuto de Valorización’ para incorporar y asignar la contribución de valorización”. Por ende, no había asignado la contribución a la actora, comunicado el gravamen a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, ni notificado el acto de asignación a la interesada.

La Administración expidió el acto acusado el 14 de enero de 2011 y lo notificó por edicto desfijado el 11 de marzo de 2011, es decir, ejecutó la orden de liquidar el gravamen por fuera del término que tenía para hacerlo.

En sentencia de 19 de febrero de 1998, expediente 4490, el Consejo de Estado⁹ precisó que la pérdida de fuerza ejecutoria se puede alegar ante el juez no para que la declare sino como circunstancia que afecta la validez de los actos expedidos con fundamento en el acto que sufrió tal fenómeno, por lo que podría configurarse la nulidad de los actos, por ejemplo, por falsa motivación o expedición irregular, según las circunstancias en que los actos demandados se hayan proferido. Así mismo, en sentencia de 3 de diciembre de 2009, expediente 16183¹⁰, se anularon los actos porque el fundamento de estos perdió fuerza ejecutoria.

Los actos demandados son nulos, por violación del debido proceso y por falta de motivación. El acto definitivo no explica cómo se determinó el valor a cargo (\$57.096.698), pues no indica los valores o coeficiente numérico asignado a las características diferenciales del predio y su sumatoria, las obras que valorizan el predio, el método de factores de distribución, cómo se llevó a cabo el método de factores de beneficio. Por ello, le impidió a la actora ejercer debidamente su derecho de defensa pues solo en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración expuso las fórmulas y los cálculos con base en los cuales supuestamente determinó la contribución. Además, omitió resolver la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria.

Se equivoca el IDU al tener como fundamento para liquidar la contribución de valorización del predio "Barrancas Serrezuelita" la solicitud de paz y salvo de valorización del lote denominado Contador, porque son predios distintos.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El IDU propuso las siguientes excepciones: (i) *"Falta de elementos que desvirtúen la presunción de legalidad del acto administrativo atacado"*, (ii) *"aplicación del deber de contribución en los gastos del Estado"* y (iii) *"todas las excepciones de fondo que resulten probadas dentro del proceso"*.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones por las siguientes razones:

El artículo 7º del Acuerdo 180 de 2005 no perdió fuerza ejecutoria, pues se expidieron las resoluciones de asignación, entre ellas, la Resolución VA001 del 30 de noviembre de 2007, adicionada por la Resolución 49043 del 14

⁹ Fallo proferido por la Sección Primera, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

¹⁰ Sentencia proferida por la Sección Cuarta, C.P. Héctor J. Romero Díaz. Con auto del 27 de mayo de 2010 se negó la solicitud de adición y aclaración de la sentencia presentada por la Corporación Financiera del Transporte S.A. en Liquidación Forzosa [C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez].

de enero de 2011, dentro del término señalado en el artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005.

La Resolución VA001 del 30 de noviembre de 2007 establece los fundamentos legales, la competencia, la autorización del Concejo de Bogotá para el cobro del gravamen. Además, señala el monto distribuible y su actualización, las zonas de influencia del grupo 1, la descripción de las obras, la delimitación de las zonas de influencia, los factores de beneficio, la aplicación de los factores numéricos que califican las características diferenciales de los predios [anexo 4] y la memoria técnica y en el párrafo del artículo 1º de la Resolución VA001 del 2007 *"se cita el sector 008503 dentro del cual se encuentra el predio Barrancas Serrezuelita"*.

El artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, hoy 91 del CPACA, no es aplicable respecto de la Resolución 49043 de 2011, pues para iniciar las acciones de cobro el IDU cuenta con cinco años contados a partir de la ejecutoria de esta resolución.

El acto de asignación quedó en firme el 17 de abril de 2012, esto es, al día siguiente de la notificación de la Resolución 49861 del 7 de marzo de 2012, que resolvió el recurso de reconsideración. A partir de su ejecutoria el IDU cuenta con cinco años para hacer efectivo el pago. Y vencido el plazo sin que se hayan realizado los actos propios para ejecutarlo, dicho acto pierde fuerza ejecutoria.

La excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, propuesta en el recurso de reconsideración, no es susceptible de pronunciamiento alguno, pues no se trata de una causal de nulidad del acto. El contribuyente solo podría alegar dicha excepción en el proceso administrativo de cobro coactivo, pues al plantearla se parte del supuesto de legalidad y firmeza del acto administrativo que se demanda en esta oportunidad¹¹.

El Acuerdo 180 de 20 de octubre de 2005 autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local para financiar la construcción del plan de obras de los sistemas de movilidad y espacio público definidos en el POT de Bogotá, conformado por cuatro grupos de obras, contenidos en el anexo 2 del mismo Acuerdo, *"por un monto total aproximado de \$2.1 billones de pesos de junio de 2005"*, obras que *"se ejecutaran en 4 fases"*.

Según el artículo 6º del Acuerdo 180 de 2005, modificado por los Acuerdos 398 de 2009 y 455 de 2010, para la fase I el gravamen se asignará en el 2007, para la fase II, en el 2012, para la fase III, en el 2014 y para la fase IV en el 2015.

¹¹ Sobre la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos citó apartes de la sentencia de 10 de febrero de 1995, Exp. 2943 y de 19 de febrero de 1998, Exp. 4490, ambas del Consejo de Estado y del auto de 28 de junio de 1996, de la "Sección Tercera" de la Corte Constitucional.

El IDU expidió el acto administrativo de asignación de la primera fase y lo notificó oportunamente. La inscripción del gravamen en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos debe hacerse conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Resolución 3866 de 2009, esto es, una vez quede ejecutoriado el acto de asignación y *"a partir del momento que el contribuyente pierda la opción de pago por cuotas"*.

La Resolución VA 001 de 2007 asignó la contribución de valorización a todos los predios de la zona de influencia. En esta zona está el sector 008503 en el que se ubica el predio Barrancas Serrezuelita, inmueble que, inicialmente, fue catalogado por la UAE de Catastro Distrital como rural, *"con un área de 210.267.04 mts², sin embargo al hacer el análisis urbanístico, jurídico y cartográfico se determinó que 83.553.21 mts² se encontraban realmente dentro del perímetro urbano por lo que se procedió a gravarlo e incorporarlo"*. Por su ubicación, el predio es objeto del gravamen, en la fase I, toda vez que se beneficia con las obras que se realizan en la zona de influencia.

Los actos acusados no violan el derecho al debido proceso, se ajustan al procedimiento legal, sin que sea procedente proponer la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, propia del proceso de cobro coactivo, distinto de aquel en el que se proferieron los actos aquí demandados.

Los artículos 47, 48 y 56 literal f) del Acuerdo 7 de 1987 no son aplicables, como lo pretende el actor. El Acuerdo 180 de 2005, en el artículo 7, hace referencia al método de distribución, los factores de liquidación y demás ítems determinantes para la asignación del gravamen al predio Barrancas Serrezuelita.

La demandada notificó oportunamente la resolución de asignación, pues aunque la actora fue citada, no se presentó para efectuar la notificación personal, razón por la que el acto fue notificado mediante edicto desfijado el 11 de marzo de 2011.

Además, la actora interpuso el recurso administrativo en el término legal y fue resuelto el 7 de marzo de 2012.

Existe el deber constitucional a cargo de los administrados de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad y, en las actuaciones administrativas, el deber de colaboración que implica *"actuar con diligencia y asumir conscientemente las cargas procesales"*.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal anuló los actos demandados y, a título de restablecimiento del derecho, declaró que la actora no está obligada a pagar suma alguna por concepto de la contribución de valorización a que se refieren esos actos, por lo siguiente:

El Acuerdo 180 de 2005 autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local para la construcción del plan de obras contenido en el Anexo 1 del mismo Acuerdo. En el Capítulo II, de la Parte 1, reguló la liquidación y pago del gravamen, en el artículo 6, estableció que la asignación del monto distribuible se haría en cuatro fases. La fase I en el año 2007, la fase II en el año 2009, la fase III en el año 2012 y la fase IV en el año 2015¹².

Con la Resolución VA 01 del 30 de noviembre de 2007, el IDU asignó a la actora la contribución de valorización a los inmuebles ubicados en la zona de influencia N° 1 del Grupo 1 de obras del sistema de movilidad que hacen parte de la Fase I del Acuerdo 180 de 2005. En este acto no impuso el gravamen al predio Barrancas Serrezuelita con chip AAA0142LBYN.

El artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 definió una competencia temporal del IDU para la asignación del monto distribuible de la contribución de valorización autorizada.

Para la fase I, como se indicó, el término fue el año 2007. Si respecto de los predios beneficiarios de la Fase I esa facultad no era ejercida por el IDU en ese año 2007, *"es predicable la pérdida de competencia temporal para la asignación de la contribución con relación a dicha fase, sin que dicha competencia se habilite por el hecho que en el acto acusado se determine adicionar la Resolución VA 001 del 30 de noviembre de 2007, por cuanto lo que en efecto se realizó a través de los actos acusados es la asignación sin competencia temporal de la contribución de valorización respecto de la Fase I al predio Barrancas Serrezuelita de propiedad de la sociedad actora"*.

La pérdida de competencia temporal deviene de la aplicación del artículo 6° del Acuerdo 180 de 2005 sin que sea predicable la pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 7° de la misma resolución, pues esta norma regula el método de distribución del beneficio de la contribución de valorización.

Por tanto, procede la anulación de los actos demandados por falta de competencia temporal. El Tribunal se relevó de estudiar los demás cargos propuestos.

No se condena en costas en esta instancia porque el asunto discutido es de interés público.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada apeló. Sustentó el recurso en lo siguiente:

El IDU es competente para la gestión y el manejo de la contribución de valorización para Bogotá, conforme a los artículos 1° del Decreto 1467 de

¹² El artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 fue modificado por el artículo 7 del Acuerdo Distrital 398 de 2009 y por el artículo 2 del Acuerdo Distrital 523 de 2013, pero no modificó los plazos para asignar la contribución.

1987 y 3º del Acuerdo 7 de 1987, artículo modificado por el Acuerdo 24 de 1992, normas que están en consonancia con el Decreto 1604 de 1966 acogido como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, compilado en el Decreto 1333 de 1986.

Por lo anterior, el cálculo, distribución, asignación, discusión, recaudo, cobro, devolución y, en general, la administración de la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 180 de 2005, son de competencia del IDU.

La regla de cumplimiento inmediato de los actos administrativos tiene una excepción: que exista norma que *"aplace o difiera su obligatorio cumplimiento"*. El Acuerdo 180 de 2005 fue modificado por el Acuerdo 398 de 2009, por lo que no se está ante una falta de competencia temporal, porque el término de ejecutoria de los cinco años debe contarse desde el año 2007.

En efecto, el Subdirector General Jurídico del IDU expidió las Resoluciones VA 001 a VA 015 del 30 de noviembre de 2007, por las que asignó el gravamen los predios ubicados en la zona de influencia. Luego, a partir de esa fecha se cuenta el término de ejecutoria, pues fue el mismo Acuerdo 180 de 2005, en el artículo 6º, el que fijó el término para expedir tales actos.

Mediante Resolución 49043 del 14 de enero de 2011, el IDU individualizó la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 180 de 2005, Fase I, al predio denominado Barrancas Serrezuelita, esto es, dentro del *"término fijado por el Estatuto Tributario Nacional, al prescribir en el numeral 5 (sic) del artículo 817 que los 5 años se cuentan a partir de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión"*.

El término de la competencia temporal de cinco años no puede contarse desde la fecha de expedición y entrada en vigencia del Acuerdo 180 de 2005, sino a partir del plazo mismo que establece el Acuerdo, en el artículo 6, *"es decir, a partir del 2007 para la asignación de la Fase I, venciéndose en el 2012 y no en el 2010"*.

Propuso la **"excepción de inepta demanda"**. Indicó que las pretensiones del actor se oponen, pues pidió la nulidad de los actos de asignación de la contribución de valorización, pero, a título de restablecimiento del derecho, pretende que se ordene al IDU *"reconocer que el artículo 7 del Acuerdo 180 de 2005, de pleno derecho, perdió fuerza ejecutoria el 20 de octubre de 2010"* y, en consecuencia, que la actora no estaba obligada a pagar la contribución.

Según la jurisprudencia de la Corporación, la pérdida de fuerza ejecutoria no es una causal de nulidad de los actos administrativos. Es una situación posterior al nacimiento del acto, figura que tiene relación con la ejecución del acto y no con la legalidad de este.

Además, **el fallo de primera instancia es ultra petita** y viola el principio de congruencia, pues la pretensión de restablecimiento del derecho pedida por el actor es distinta de la que el Tribunal declaró y, con ello, excedió el principio de justicia rogada. Esto porque el Tribunal precisó que la pérdida de competencia temporal deviene de la aplicación del artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 y que no es predicable la pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 7 del citado Acuerdo.

El *a quo* incurrió en **error en la identificación del predio** objeto de la discusión al indicar que la dirección es "*Cr 2 N° 110 77 de Bogotá*", pero según el Boletín Catastral, la dirección oficial del inmueble es "*Barrancas Serrezuelita Barrancas Oriental*".

El fallo en la parte resolutive no invoca las normas que le sirvieron de fundamento para declarar la nulidad de los actos demandados y el restablecimiento del derecho.

A manera de "**otros argumentos**", el demandado indicó que la Resolución VA 001 de 2007 ordenó la asignación de la contribución para los predios ubicados, entre otros sectores, en el 008503, sector en el que está ubicado el predio Barrancas Serrezuelita, por lo que es procedente adicionar dicha resolución para gravar expresamente este predio.

El Acuerdo 180 de 2005 fue modificado por el Acuerdo 398 de 2009, que en el artículo 5º precisó que "la Fase I se reasignará para la zona de influencia del Grupo 1 de obras del sistema de movilidad, dentro del año siguiente a la aprobación del presente acuerdo, por un monto distribuible de \$76.576.358.400 a pesos de junio de 2005 (...)" y, en el parágrafo 2 del artículo 11 señala que "*serán objeto de la distribución (...) los nuevos bienes inmuebles que se encuentren en la zona de influencia a que se refiere este Acuerdo, y que no fueron tenidos en cuenta como tales, en el proceso de distribución de la Fase I del Acuerdo 180 de 2005*".

El Tribunal incurrió en violación de los principios de igualdad ante la ley, justicia y equidad que limitan el deber de contribuir, consagrados en los artículos 13 y 95-9 de la Constitución Política.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **parte demandante** indicó que la sentencia de primera instancia es correcta, toda vez que, la legalidad del Acuerdo 180 de 2005 no es objeto de discusión y porque el Tribunal encontró que los actos acusados fueron proferidos sin competencia temporal.

Además, los actos demandados se fundamentan en hechos que no guardan relación con la decisión, pues se hace referencia a una solicitud de paz y salvo del gravamen respecto del inmueble denominado "*lote Contador*" con la matrícula inmobiliaria N° 50N20465199, identificación distinta de la del predio a que se refieren los actos demandados.

Se equivoca la apelante al afirmar que el Acuerdo 398 de 2009 amplió el término del Acuerdo 180 de 2005, pues *“por simple sustracción de materia, una norma expedida en el año 2009 no puede revivir un término vencido en el año 2007”*.

Igualmente, yerra el demandado al afirmar que la fecha en que se expidió el acto que resolvió el recurso administrativo (07 mar 2012) es el momento a partir del que se determina como efectivo el cobro, pues en el proceso se discute la legalidad de los actos por los que el IDU liquidó y asignó la contribución de valorización no los actos que se profieren en el proceso de cobro coactivo.

La sentencia no es incongruente. *“Independientemente del nombre formal que quiera dársele a la omisión cometida por el IDU respecto de la asignación de la contribución de valorización, lo cierto es que no es aceptable (...) ni desde el punto de vista de haber dejado vencer los dos años que tenía para asignarla de conformidad con el artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 (punto de vista del Tribunal Administrativo), ni desde el punto de vista de los cinco años que tenía, de conformidad con el artículo 7 ibídem (punto de vista expuesto en la demanda)”*.

La **parte demandada** reprodujo lo dicho en el memorial de apelación.

El **Ministerio Público** guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cuestión previa. Se advierte que la doctora Stella Jeannette Carvajal Basto manifestó su impedimento para conocer del proceso por estimarse incurso en la causal contemplada en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del Proceso.

Sobre la manifestación de impedimento, revisado el expediente, la Sala encuentra configurada la causal invocada, toda vez que la Dra. Carvajal Basto conoció el proceso en la primera instancia. En consecuencia, se declara fundado el impedimento, por lo que la separa del conocimiento del asunto. Sin embargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 126 del CPACA, al momento de proferir esta providencia existe cuórum para decidir el asunto, por lo que es innecesaria la intervención del conjuez.

Del asunto de fondo

En el caso se discute la legalidad de la **Resolución N° 49043 del 14 de enero de 2011** por la que el IDU adicionó la Resolución VA001 de 30 de noviembre de 2007, en el sentido de asignar la contribución de valorización al predio denominado 'Barrancas Serrezuelita', con matrícula inmobiliaria N° 50N-20346455 y cédula catastral UQ R 2657, en cuantía de \$57.096.698 y de la **Resolución N° 49861 del 7 de marzo de 2012** que confirmó la anterior, al decidir el recurso de reconsideración.

En los términos del recurso de apelación, la Sala determina si prospera la excepción de inepta demanda, si la sentencia apelada viola el principio de congruencia, si el fallo apelado es *ultrapetita* y si incurre en error en la identificación del predio y otro.

De otra parte, analiza si los actos de asignación de la contribución del predio "*Barrancas Serrezuelita*" son nulos o no, para lo cual estudia si se expidieron oportunamente o no. Además, en caso de ser necesario, se estudian los demás cargos de la demanda, pues no fueron analizados por el *a quo*.

1. Excepción de inepta demanda

Aunque esta excepción se propuso en el recurso, debe resolverse conforme al artículo 187 del CPACA, porque inclusive el juez debe decidir sobre las excepciones que, de oficio, encuentre probadas.

La demandada fundamenta la excepción de inepta demanda en lo siguiente: (i) las pretensiones se oponen entre sí, pues se pidió anular los actos demandados y, a título de restablecimiento del derecho, "*reconocer que el artículo 7 del Acuerdo 180 de 2005, de pleno derecho, perdió fuerza ejecutoria el 20 de octubre de 2010*" y, en consecuencia, declarar que la actora no estaba obligada a pagar la contribución. (ii) La pérdida de fuerza ejecutoria no es causal de nulidad de los actos administrativos. (iii) El fallo es *ultrapetita* porque el Tribunal precisó que la pérdida de competencia temporal deviene de la aplicación del artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 y que no es predicable la pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 7 del citado Acuerdo.

En cuanto a la alegada oposición de las pretensiones, se observa que los motivos que se aducen tienen mayor relación con el principio de congruencia. En efecto, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el *petitum* se concreta a la nulidad, total o parcial, del acto administrativo y a la declaración de que se restablezca el derecho conculcado con ese mismo acto.

Si bien, en el caso, el reconocimiento de la pérdida de fuerza ejecutoria es una de las peticiones de la actora, el inciso tercero del artículo 187 del CPACA autoriza al juzgador para "*estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas*". Así, declarada la nulidad de un acto administrativo, para restablecer el derecho conculcado, el juzgador solo debe ordenar la medida que se derive de la decisión aunque el demandante no la hubiera precisado sin que por ello la demanda sea inepta o el fallo incongruente.

Es de anotar que, como lo afirmó la actora, la pérdida de fuerza ejecutoria no es causal de nulidad de los actos administrativos, puesto que el control de legalidad de los actos administrativos se realiza frente a las situaciones de hecho y de derecho presentes al momento de nacer el acto a la vida jurídica.

No obstante la jurisprudencia ha aceptado que la pérdida de fuerza ejecutoria pueda alegarse como evento que afecta la validez de los actos administrativos que se hayan proferido con fundamento en el acto que perdió fuerza ejecutoria, pues el acto demandado puede ser nulo por falsa motivación, expedición irregular o falta de competencia temporal.

Al respecto la Sección Primera, en la sentencia del 19 de febrero de 1998, se pronunció en los siguientes términos¹³:

"En sede jurisdiccional [la pérdida de fuerza ejecutoria] puede sí ser invocada, pero no para que se haga tal declaratoria, sino como circunstancia que pueda afectar la validez, ya no del acto que se estima ha sufrido tal fenómeno, sino la de los actos administrativos que se llegaren a producir con fundamento en éste, caso en el cual, tratándose de la acción de nulidad, esta situación podría resultar encuadrada en algunas de las causales previstas en el artículo 84 del C.C.A., como la falsa motivación, o la expedición irregular, etc., según las circunstancias concretas en que se produzcan los actos derivados de la aplicación del que se considera ha perdido su fuerza ejecutoria.

En cuanto al argumento de que el fallo es *ultra petita* porque el Tribunal precisó que la pérdida de competencia temporal deviene de la aplicación del artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 y que no es predicable la pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 7 del citado Acuerdo, la Sala encuentra que, finalmente, el argumento principal en que se sustenta la demanda es que **el IDU profirió los actos acusados por fuera del término previsto para ello**, para lo cual se refirió a la pérdida de fuerza ejecutoria del artículo 7 del Acuerdo 180 de 2005.

Es de anotar que si bien la actora se refirió al artículo 7 del Acuerdo 180 de 2005, que regula el "**método de distribución del beneficio**" y dispone que "*el Instituto de Desarrollo Urbano liquidará el gravamen*" con base en los factores o coeficientes indicados en dicha norma, constituye obligación del IDU **liquidar o asignar la contribución en el plazo señalado en el mismo acuerdo**, más exactamente en el plazo previsto en el artículo 6, que analizó el Tribunal.

En efecto, el artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 fijó los términos para expedir los actos administrativos de asignación de la contribución correspondiente a cada fase o grupo de obras. Por tal razón, para que el artículo 7 del Acuerdo 180 de 2005 tenga un efecto útil debe, necesariamente, aplicarse el artículo 6 del mismo Acuerdo.

Por lo anterior, la Sala no encuentra probada la excepción de inepta demanda propuesta por la apelante.

2. Violación del principio de congruencia

¹³ Sentencia del 19 de febrero de 1998, Exp. 4490, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

El apelante sostiene que el fallo es incongruente porque el restablecimiento del derecho pretendido por el actor es distinto de aquel que el juzgador reconoció en la sentencia.

El artículo 281 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, dispone que la sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y las excepciones propuestas en las oportunidades procesales.

Como se precisó al analizar la excepción de inepta demanda, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el inciso tercero del artículo 187 del CPACA dispone que *"para restablecer el derecho particular, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas"*.

Al respecto la Sala observa que la pretensión del actor, relacionada con el restablecimiento del derecho, fue la siguiente:

"2.2. Como restablecimiento del derecho, pretendemos que se ordene a la entidad pública demandada a reconocer que el artículo 7º del Acuerdo 180 de 2005, de pleno derecho, perdió fuerza ejecutoria el 20 de octubre de 2010; que por esta razón el IDU perdió la oportunidad para incorporar y asignar la contribución de valorización autorizada por dicho acuerdo; y que en consecuencia, la sociedad BIENES Y COMERCIO S.A. **no está obligada a pagar la contribución de valorización que los actos administrativos demandados imponen a su cargo**".

El Tribunal encontró mérito para anular los actos y, en consecuencia, a título de restablecimiento del derecho declaró lo siguiente:

"...que la sociedad Bienes y Comercio S.A., **no está obligada al pago de la contribución de valorización asignada y liquidada en los actos demandados**".

Al respecto, el Tribunal limitó el restablecimiento a la consecuencia jurídica natural derivada de la nulidad del acto, lo que se ajusta a lo previsto en el artículo 187 inciso 3 del CPACA, que le otorga al juez la facultad de estatuir disposiciones nuevas, o de reformar o modificar la manera como el actor pidió a la jurisdicción que le restableciera el derecho, por lo que la decisión no desconoce el principio de congruencia.

De otra parte, el apelante sostiene que el fallo es "ultrapetita" porque las pretensiones se fundan en el artículo 7 del Acuerdo 180 de 2005 y el Tribunal aplicó el artículo 6 del mismo Acuerdo.

Como se precisó, la demandante cuestionó, en esencia, que los actos administrativos demandados fueron expedidos por fuera del término que tenía la Administración para dictarlos y aunque se refirió a la pérdida de fuerza ejecutoria, lo que planteó la demandante es que el acto es nulo por extemporáneo.

3. "Error en la identificación del predio"

El apelante afirma que el *a quo* incurrió en **error en la identificación del predio** objeto de la discusión al indicar que la dirección es "*Cr 2 N° 110 77 de Bogotá*", pero que según el Boletín Catastral, la dirección oficial del inmueble es "*Barrancas Serrezuelita Barrancas Oriental*".

Al respecto, la Sala advierte que la apelante confunde la dirección del predio a que hace referencia la Resolución VA 001 del 30 de noviembre de 2007¹⁴ [Cr. 2 N° 110-77 de Bogotá] y que se menciona en la página 23 de la sentencia, con la dirección del predio objeto del gravamen aquí cuestionado, que está en el Boletín Catastral en la página 33 del expediente y que corresponde a "*Barrancas Serrezuelita Barrancas Oriental*", que es el predio a que se refiere el acto demandado (Resolución No 49043 de 14 de enero de 2011). Son dos predios distintos, sin que se haya incurrido en el aducido error.

4. El fallo en la parte resolutive no invoca las normas que le sirvieron de fundamento para declarar la nulidad de los actos demandados y el restablecimiento del derecho.

En cuanto al contenido de las sentencias, el artículo 187 del CPACA establece que serán motivadas. Que deben contener un resumen de la demanda, contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales y demás necesarios para fundamentar las conclusiones, así como las normas legales que se aplican. Tales aspectos deben incluirse en la parte considerativa de la providencia, como lo hizo el Tribunal, no en la resolutive como lo pretende el apelante, pues en esta se incluye la decisión.

5. De si son nulos o no los actos de asignación de la contribución

El Concejo Distrital de Bogotá, D.C., mediante el Acuerdo 180 de 20 de octubre de 2005, autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local para financiar la construcción del plan de obras de interés público [relacionadas en el Anexo 1 que es parte integral del mismo acto] que integran los sistemas de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo.

El Plan de Obras financiado con la contribución de valorización está conformado por *cuatro grupos de obras que se construirían en forma sucesiva*¹⁵. El artículo 4 del Acuerdo 180 de 2005, lo establece así:

"ARTÍCULO 4.- CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE OBRAS¹⁶. El Plan de Obras que se financiará con cargo a la Contribución de Valorización

¹⁴ Fl. 32

¹⁵ A. 180 de 2005, art. 4

establecido en el artículo anterior, será construido en cuatro grupos de obras en forma sucesiva, así:

"El grupo 1 se construirá a partir del año 2007 y su costo total en pesos de junio de 2005 es de \$485.974.434.006, de los cuales \$463.604.076.429, corresponden a las obras del Sistema de Movilidad y \$22.370.357.577 al Sistema de Espacio Público, de las obras a construir, respectivamente.

"El grupo 2 se construirá a partir del año 2009 y su costo total en pesos de junio de 2005 es de \$412.563.855.399, de los cuales \$371.471.611.769, corresponden a las obras del Sistema de Movilidad y \$41.092.243.630 al Sistema de Espacio Público, de las obras a construir, respectivamente.

"El grupo 3 se construirá a partir del año 2012 y su costo total en pesos de junio de 2005 es de \$575.053.767.157.

El grupo 4 se construirá a partir del año 2015 y su costo total en pesos de junio de 2005 es de \$629.525.839.294.

"PARÁGRAFO 1.- El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, deberá garantizar la disponibilidad material y jurídica de los bienes inmuebles requeridos para la construcción de los parques determinados en cada grupo.

"PARÁGRAFO 2.- El Instituto de Desarrollo Urbano estará a cargo de la asignación, cobro y recaudo de la contribución de valorización, quien deberá colocar a disposición del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte los recursos recaudados por este concepto, previo descuento a su favor del 8.396837%, correspondiente a los costos de administración del recaudo".

El artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 regula la asignación del monto distribuible destinado a financiar la construcción de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, en los siguientes términos¹⁷:

"ARTÍCULO 6. - ASIGNACIÓN DEL MONTO DISTRIBUIBLE La asignación del monto distribuible establecido en el Artículo 2º para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, se hará así:

La Fase I se asignará en el año 2007 por un monto distribuible de \$633.662.784.641 distribuido así:

Sistema de Movilidad - \$611.292.427.064 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: a) el costo total del grupo 1 de obras, que incluye el costo de administración del recaudo, equivalente a 8.396837%; b) el costo de los estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837% del grupo 2 de obras.

"Sistema de Espacio Público - \$22.370.357.577, incluido el costo de administración del recaudo equivalente al 8.396837%.

La Fase II se asignará en el año 2009 por un monto distribuible de \$619.607.069.531 distribuido así:

"Sistema de Movilidad - \$578.514.825.901 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: a) el costo de construcción e

¹⁶ El artículo 4 del Acuerdo 180 de 2005 fue modificado por el artículo 4 del Acuerdo Distrital 398 de 2009.

¹⁷ El artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 fue modificado parcialmente por los artículos 7 del Acuerdo 398 de 2009, 4 del Acuerdo 445 de 2010 y 2º del Acuerdo 523 de 2013.

interventoría del grupo 2 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837%; b) el costo de los estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837% del grupo 3 de obras.

"Sistema de Espacio Público - \$41.092.243.630, incluido el costo de administración del recaudo equivalente al 8.396837%.

La Fase III se asignará en el año 2012 por un monto distribuible de \$629.815.893.688 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: a) el costo de construcción e interventoría del grupo 3 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837%; b) el costo de los estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837%, del grupo 4 de obras.

"La Fase IV se asignará en el año 2015 por un monto distribuible de \$220.032.147.996 pesos de junio de 2005, el cual incluye el costo de construcción e interventoría del grupo 4 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837%.

PARÁGRAFO 1.- En lo que corresponde al Sistema de Movilidad, los componentes definidos en cada una de las Fases se asignarán mediante actos administrativos independientes.

PARÁGRAFO 2.- El plazo máximo para iniciar la etapa de construcción de las obras de cada grupo, no podrá exceder el término de dos (2) años contados a partir del momento en que se expida el acto administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuible correspondiente a la construcción de las obras del respectivo grupo, so pena de devolver los valores recaudados bajo el esquema financiero que se establezca mediante acto administrativo expedido por la Dirección General del Instituto de Desarrollo Urbano o la Dirección del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, cuando los dineros recaudados hayan sido puestos a disposición de éste último, consultando las mismas condiciones del mercado financiero en las que fueron manejados estos recursos. En ningún caso podrá ser inferior al valor efectivamente recaudado.

PARÁGRAFO 3.- El Director General del Instituto de Desarrollo Urbano, mediante acto administrativo, fijará políticas de recaudo y priorización de cartera de conformidad con las circunstancias imperantes en el mercado. Así mismo, establecerá los descuentos y plazos para el pago de contado y por cuotas, y los intereses corrientes y de mora".

Según el artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005, el monto distribuible de la **Fase I** comprende el sistema de movilidad [\$611.292.427.064] que incluye los siguientes componentes: "a) *el costo total del grupo 1 de obras, que incluye el costo de administración del recaudo, equivalente a 8.396837%; b) el costo de los estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837% del grupo 2 de obras*" y el sistema de espacio público "\$22.370.357.577, incluido el costo de administración del recaudo equivalente al 8.396837%".

En el Anexo 2 del Acuerdo 180 de 2005 está el plan de obras por grupos y zonas de influencia. **En el grupo 1** figuran las obras de las zonas de

influencia 1 a 5 y del sistema de espacio público. En el Anexo 3 del Acuerdo se delimitó la zona de influencia del Grupo I.

En el Anexo 3 del Acuerdo 180 de 2005 se delimitan las **zonas de influencia del Grupo 1**.

El **plazo** para expedir el acto administrativo de asignación del monto distribuable correspondiente a cada fase, aspecto que interesa a este proceso, fue fijado en de la siguiente manera en **el artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 y los Acuerdos que lo modificaron**:

	A. 180 de 2005	A. 398 de 2009	A. 445 de 2010	A. 523 de 2013
Fase I	2007			
Fase II	2009	2010	2012	
Fase III	2012	2012	2014	Suprimió
Fase IV	2015	2015	2016	Suprimió

Como se observa, el artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005 dispuso que **“La Fase I se asignará en el año 2007”**. Este plazo no fue modificado por los Acuerdos 398 de 2009, 445 de 2010 y 523 de 2013. Y no podía serlo porque tales acuerdos se expidieron cuando ya el plazo para asignar la contribución por las obras de la Fase I había vencido. Entonces, la obligación de hacer a cargo del IDU debía cumplirse dentro de ese plazo.

La Dirección Técnica Legal del IDU profirió la **Resolución VA 001 de 30 de noviembre de 2007**, por la que asignó la contribución de valorización por beneficio local correspondiente en la Zona de Influencia 1 del Grupo 1 de obras del sistema de Movilidad que hace parte de la **Fase I** establecida en el Acuerdo 180 de 2005 ***“a los predios beneficiados que se encuentran dentro de la zona de influencia delimitada en el Anexo N° 3 del mismo y que aparecen con su respectiva liquidación en listado que identifica los numerales 000000001 al 000418036 consecutivos, que hace parte integrante del presente acto administrativo y en particular para el predio identificado con la siguiente información: /Sujeto pasivo: Bienes y Comercio S.A. /Dirección predio: KR 2 110 77 /Dirección notificación: KR 2 110 77”***. [Los datos del predio que se indican en la Resolución VA 001 de 30 de noviembre de 2007, que está en el expediente, son los siguientes] ***/Numeral: 000066053. /Sector catastral: 008408 11 09 00000 /Chip: AAA0102APAF /Cédula catastral: UQ D109 2 19 /Folio matrícula: 50N-77372 [...]***¹⁸.

La **Resolución VA 001 de 30 de noviembre de 2007** creó situaciones jurídicas particulares y concretas en relación con el universo de propietarios y poseedores de los bienes raíces ubicados en la zona de influencia, que están gravados con la contribución de valorización, incluidos en *el Anexo N° 3 que están en el “listado que identifica los numerales 000000001 al 000418036 consecutivos”*, que son parte integral de ese acto.

En la Resolución mencionada se precisó que dicho acto se fundamenta, también, en la Resolución 5929 del 28 de noviembre de 2007, por la cual el

¹⁸ Fl. 32

IDU adoptó la memoria técnica para la distribución de la contribución por beneficio local del Acuerdo 180 de 2005, **Fase I**.

Igualmente, en la **Resolución VA 001 de 30 de noviembre de 2007**, expresamente se dice que contra ese acto procede el recurso de reconsideración *"el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación [...] y se resolverá en el término de un (1) año, contado a partir de su interposición en debida forma"*.

Además, indica que es un *"acto independiente"*, toda vez que *"para la exigibilidad del gravamen y para la interposición de los recursos, la liquidación contenida en cada numeral de la Resolución de asignación de la contribución por valorización a cada propiedad, se entenderá como un acto administrativo independiente, no obstante haberse dictado una resolución para asignar varias contribuciones ..."*.

Del recuento anterior, la Sala encuentra que la **Resolución VA 001 el 30 de noviembre de 2007**, que asignó la contribución de valorización por beneficio local correspondiente a la Zona de Influencia 1 del Grupo 1 de obras del sistema de Movilidad que hace parte de la **Fase I**, establecida en el Acuerdo 180 de 2005, se dictó en el plazo fijado en el artículo 6 ib, esto es, en el año 2007.

No obstante, el demandado expidió, posteriormente, la **Resolución N° 49043 el 14 de enero de 2011**, por la que resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: ADICIONAR la Resolución VA001 de noviembre 30 de 2007, por medio de la cual se asignó la contribución de valorización por beneficio local de que trata el Acuerdo 180 de 2005, y en consecuencia, *ASIGNAR el mencionado gravamen al predio ubicado en BARRANCAS SERREZUELITA con Chip AAA0142LBYN, identificado con la matrícula inmobiliaria N° 50N-20346455, cuya liquidación quedará así:*"

RN:	01
Dirección del predio:	Barrancas Serrezuelita
Dirección de cobro:	Cr 13 26-45 Piso 11
Nombre del contribuyente:	Bienes y Comercio S.A.
Cédula catastral:	UQ R 2657
Matrícula inmobiliaria:	50N-20346455
Uso:	5100
ES	0
PI	0
ÁREA	83.553,21
GR	2
Contribución	\$57.096.698

En la parte motiva de dicho acto se precisó que cuando se expidió la Resolución VA 01 de 30 de noviembre de 2007, que asignó la contribución a los inmuebles ubicados dentro de la zona de influencia objeto de gravamen, no se asignó la contribución de valorización al predio ubicado en Barrancas Serrezuelita con Chip AAA0142LBYN.

La **Resolución 49043 del 2011** fue notificada por edicto el 11 de marzo de 2011, hecho no discutido por las partes.

Cabe señalar que el organismo competente para la asignación y cobro de la contribución de valorización es el IDU, conforme lo previsto en el artículo 3º del Acuerdo 7 de 1987, modificado por el Acuerdo 24 de 1992.

Tratándose de la obligación de expedir el acto de asignación de la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 180 de 2005, por el que se liquida para cada uno de los predios ubicados en la zona de influencia, deben tenerse en cuenta los plazos fijados para ello.

El artículo 1551 del Código Civil define **plazo** como **"la época que se fija para el cumplimiento de la obligación"**¹⁹ El plazo o término puede ser expreso o tácito.

Ha dicho la doctrina que **"[e]n ciertos casos el acto administrativo debe precisar los límites de sus efectos en el tiempo, porque de otra manera su contenido no estaría suficientemente determinado. Tal es el caso de una pena disciplinaria de suspensión durante uno o dos meses, la prohibición temporal de funcionamiento de una instalación por causa de contravención etc. Aquí la determinación de la duración de la medida tomada es el contenido principal del acto y no puede ser confundida con la noción de plazo suspensivo o resolutorio"**²⁰(Resalta la Sala).

Respecto al plazo suspensivo ha dicho que es aquel **"que permite a la Administración escoger el tiempo oportuno para la emisión de un acto o precisar el momento en que el acto comienza a producir los efectos"**. Por su parte, el plazo resolutorio es el que **"limita en el tiempo su validez y aplicación"**. Un acto cuya emisión es impuesta a la administración **"no puede en principio contener plazos resolutorios"**²¹.

El artículo 1 del Acuerdo 7 de 1987 o estatuto de valorización del Distrito Capital define la contribución de valorización como **"un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeto a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras"**.

En sentencia C-155 de 2003, la Corte Constitucional precisó que:

"[...] en el caso de la contribución de valorización el artículo 9º del decreto [1604 de 1966] señala los elementos referentes a la base gravable, a partir de los cuales puede cuantificarse el monto total sobre el que se causa el gravamen y que será objeto de distribución entre los contribuyentes. Dice al respecto la norma:

¹⁹ Código civil, art. 1551

²⁰ "Tratados de los actos administrativos", Michael D Stassinopoulos, pág 76.

²¹ Ibidem, página 76.

*"Artículo 9º.- Para liquidar la contribución de valorización **se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados**, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de los tributos.*

*El Consejo Nacional de Valorización, teniendo en cuenta **el costo total de la obra**, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones, podrá disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo total de la obra." (Subrayado no original)*

*De esta manera, la forma de determinar la base o monto total a distribuir entre los beneficiarios y futuros contribuyentes es la siguiente:²² (i) **se toma el costo de la obra**; (ii) se agrega un porcentaje prudencial para gastos en imprevistos; (iii) puede adicionarse hasta un treinta por ciento más para gastos de distribución y recaudo, denominados también gastos administrativos; (iv) en algunos eventos pueden excluirse partes o proporciones del costo total de la obra y, finalmente, (v) si el valor de los costos supera el del beneficio obtenido, aquel se debe reducir hasta llegar al valor de este último." (Resalta la Sala)*

Así, para determinar la **base gravable o monto total a distribuir** entre los beneficiarios de la obra (presentes o futuros), es determinante **el costo de la obra que fija en determinado momento y se distribuye entre los beneficiarios de esta.**

El artículo 1 del Acuerdo 180 de 2005 autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local para financiar la construcción del Plan de Obras que integran los sistemas de movilidad y de espacio público²³, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo.

El artículo 2 del Acuerdo 180 de 2005 fijó "en \$2.103.117.895.856 a pesos de junio de 2005, el monto distribuible de la valorización local [en el que es determinante el costo de la obra] de que trata el artículo 1º del presente Acuerdo, de los cuales \$2.039.655.294.649, corresponden al costo total de las obras del sistema de movilidad y \$63.462.601.207 al costo parcial de las obras del sistema de espacio público, incluido un

²² Cfr. Alberto Fernández Cadavid, "La Contribución de valorización en Colombia", Temis, 1981, pág. 73 a 79.

²³ En el Anexo 1 del Acuerdo está el listado de obras del sistema de movilidad y de espacio público

*porcentaje equivalente al 8.396837%, destinado a sufragar el costo de la administración del recaudo*²⁴.

El plan de obras a financiar está conformado por cuatro grupos de obras que están discriminadas en el Anexo N° 2 del mismo Acuerdo (art. 3). Tales obras se construirían en forma sucesiva, como lo dispuso el artículo 4 del Acuerdo 180 de 2005, por lo que el Concejo del Distrito Capital fijó el límite temporal para la **asignación del monto distribuible correspondiente a cada fase**, tal como lo señaló en el artículo 6° del Acuerdo 180 de 2005.

Tratándose de la **primera fase**, esto es, la relacionada con las obras del **grupo 1**, que se construiría **a partir del año 2007, de acuerdo con el monto distribuible**, la autoridad consideró que para financiar esas obras, la contribución de valorización de **"La Fase I se asignará en el año 2007"**.

Así, **con base en el monto distribuible**, del cual, se insiste, forma parte el **costo de la obra fijado en un momento determinado**, la autoridad fijó **el límite temporal**, de manera expresa, dentro del que el IDU debía asignar la contribución de valorización al universo de inmuebles beneficiados con la construcción de esas obras, pues el valor recaudado sería el utilizado para su financiamiento.

En efecto, el límite temporal fijado para asignar la contribución de valorización por beneficio local para la Fase I responde a la necesidad de recaudar el tributo correspondiente para el financiamiento de las obras y, por ende, para iniciar la construcción de las mismas.

Así el plazo fijado en la norma local da plena determinación a dicha norma y por lo mismo, hace parte de su contenido principal.

Ahora bien, el artículo 67 del Código Civil establece que *"todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la media noche del último día de plazo"*.

Por mandato del artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005, el IDU tenía plazo máximo para notificar la asignación de la contribución de valorización por el predio denominado "Barrancas Serrezuelita" hasta la media noche de 31 de diciembre de 2007.

Sin embargo, notificó dicha resolución el **11 de marzo de 2011**, lo que pone en evidencia que, respecto del citado predio, la contribución fue asignada por fuera del plazo previsto en el acto administrativo general que ordenó la asignación del gravamen correspondiente a la **Fase I**, en el **año 2007**.

²⁴ El artículo 2 del Acuerdo 180 de 2005 fue modificado por el artículo 2 del Acuerdo Distrital 398 de 2009. Esta modificación no afecta la Fase I porque debía asignarse durante el año 2007.

Por tanto, la Resolución **Nº 49043 el 14 de enero de 2011 de asignación de la contribución de valorización** por beneficio local correspondiente en la Zona de Influencia 1 del Grupo 1 de obras del sistema de Movilidad que hace parte de la **Fase I** establecida en el Acuerdo 180 de 2005, a cargo del predio "Barrancas Serrezuelita", fue proferida de manera **extemporánea**, pues, como ya se precisó, en este caso, el límite temporal hace parte del contenido principal del acto.

Lo anterior significa que, respecto del predio "Barrancas Serrezuelita", **el IDU actuó sin competencia temporal**, lo que genera la nulidad del citado acto (artículo 137 del CPACA).

La normativa impone que el acto administrativo de asignación se profiera y, obviamente, se notifique dentro del término fijado en el artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005. De no hacerlo se incurre en la causal de nulidad prevista en el artículo 730-3 del Estatuto Tributario, aplicable al Distrito Capital conforme con el Decreto 807 de 1993.

Es de anotar que al expedir la Resolución Nº 49043 del 2011, que adicionó la Resolución VA001 de noviembre 30 de 2007, se desconoce el plazo fijado en el mismo Acuerdo 180 de 2005 y se pretende revivir términos ya precluidos o vencidos.

De otra parte, el apelante confunde los plazos para expedir el acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, previsto en el Acuerdo 180 de 2005 (según las distintas fases), con el término de prescripción de la acción de cobro de que trata el artículo 817 del Estatuto Tributario.

En cuanto a las modificaciones que hizo el Acuerdo 398 de 2009 al Acuerdo 180 de 2005, se destaca que el artículo 5º dispuso que *"La Fase I se reasignará para la Zona de Influencia 2 del Grupo 1 de obras del sistema de movilidad, dentro del año siguiente a la aprobación del presente acuerdo, por un monto distribuable de \$76.576.358.400 a pesos de junio de 2005, incluido el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837%"*, aspecto que de manera alguna modifica el plazo fijado para que el organismo expidiera el acto administrativo de asignación de la contribución de valorización a los predios beneficiados con las obras en la Fase I. Se insiste en que el Acuerdo 398 de 2009 no podía modificar el plazo respecto de dicha fase porque el momento de su expedición, dicho plazo ya estaba vencido.

En cuanto hace al párrafo 2 del artículo 11 del Acuerdo 398 de 2009, se resalta que se refiere a la zona de influencia 2 del Grupo 1, distinta de la zona a que se refiere la Resolución VA 001 de 2007, esto es, la zona de influencia 1 del grupo 1 de la Fase I.

Por las razones anteriores, no se da prosperidad al recurso de apelación interpuesto por el demandado, por lo que se confirma la sentencia apelada.

Por último, se niega la condena en costas en esta instancia, pues conforme con el artículo 188 del CPACA²⁵, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual *"solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación"*, requisito que no se cumple en este asunto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva.

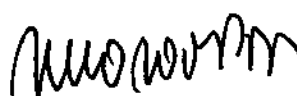
SEGUNDO: NEGAR la condena en costas en esta instancia.

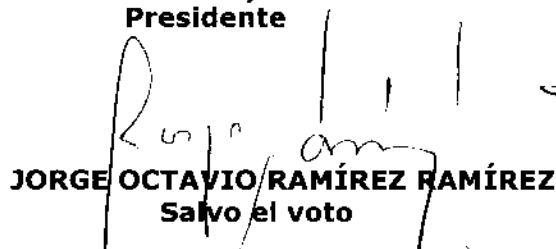
TERCERO: RECONOCER personería a la abogada GISELE BRIGITE BELLMONT como apoderada del demandado, de acuerdo con el poder que está en el folio 397 del expediente.

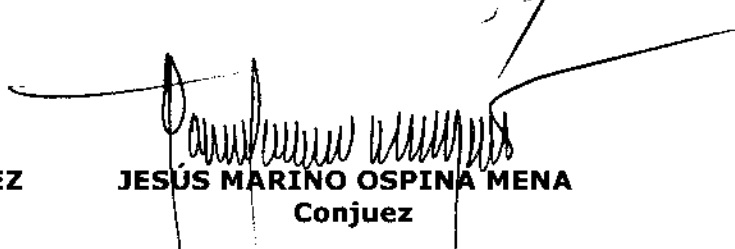
Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en sesión de la fecha.


MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente


JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ


JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Salvo el voto


JESÚS MARINO OSPINA MENA
Conjuez

²⁵ CPACA. Art. 188. Condena en costas. "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

